



---

## 2. POLITICA DE NUEVAS CIUDADES EN ESCANDINAVIA, POLONIA E ISRAEL

Por Luis Moya

### 1. Escandinavia

Los países escandinavos se caracterizan por estar prácticamente despoblados excepto en las zonas meridionales donde se encuentran las capitales Estocolmo, Copenhague, Oslo y Helsinki. Pero incluso en las regiones capitales tampoco se puede hablar de aglomeraciones urbanas inductoras de problemas urbanísticos, pues el crecimiento anual de la población no sobrepasa de 10.000 ó 15.000 habitantes, cifra insignificante en comparación con cualquier ciudad europea.

Esta característica unida a su alto nivel de desarrollo económico y cultural, hace que la política urbanística en estos países tenga un enfoque bastante distinto a otros del resto de Europa. No existen realmente Planes Nacionales. Los planes urbanísticos se circunscriben a determinadas zonas; a las áreas de influencia de ciudades más importantes y sobre todo a las regiones sometidas a la influencia de las capitales. Estos últimos tienen previsiones que llegan al año 2000 y un elevado nivel de concreción y detalle.

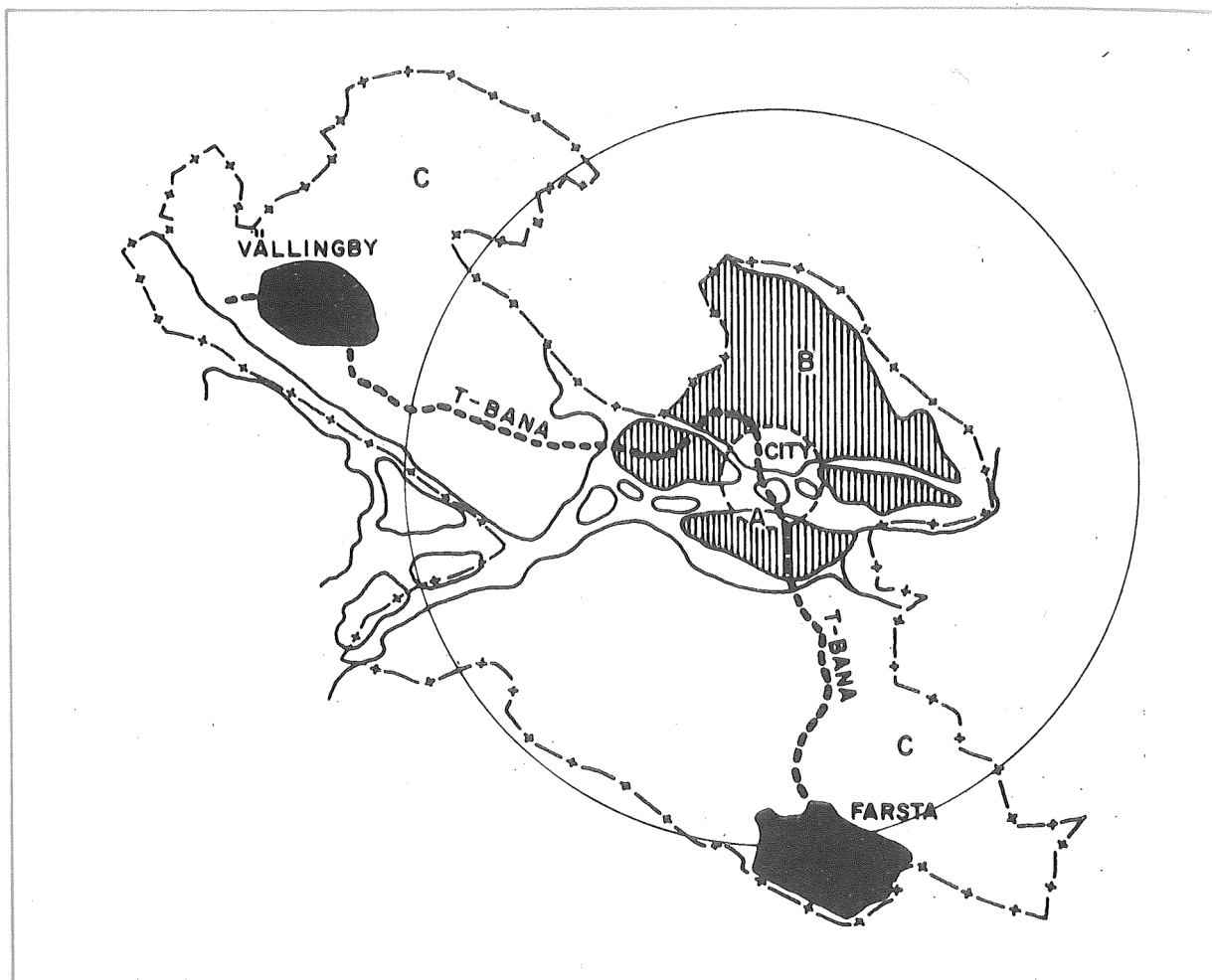
La política de N.C. en Escandinavia se inserta en los planes de crecimiento de Estocolmo, Copenhague y Helsinki. El esquema de estos planes es el llamado «Mano de Guante» que consiste en conservar el casco de la ciudad existente con su mismo carácter de centralidad y elegir unos ejes de crecimiento sobre los que se sitúan una serie, en rosario, de núcleos urbanos existentes,

o N.C., unidos por una infraestructura de transporte rápido.

Se da prioridad al transporte público. En Estocolmo y Copenhague es por ferrocarril; metro en el primer caso, tren de cercanías en el segundo. En Helsinki funciona una magnífica red de autobuses.

Las direcciones de los ejes de crecimiento se eligen teniendo en cuenta las zonas con las que interesa poner en relación más inmediata la capital. En Estocolmo son ejes preferenciales el Noroeste, que une la capital con el Norte del país, y el Suroeste, donde se encuentran ciudades importantes (Malmö) y el continente europeo. En Copenhague hay varios pero siempre hacia el Oeste para preservar en su estado natural las zonas del Norte. En Helsinki hay dos planes: uno oficial, de expansión de la ciudad muy parecido al de Estocolmo; y otro de una entidad privada, «La Fundación para la Vivienda», más ambicioso que pretende organizar toda la región, creando un lugar de ciudades satélites, N.C., agrupadas linealmente a lo largo del litoral; concretamente son 7 con diferentes niveles de población (50 - 200.000 habitantes) y autosuficiencia.

Las N.C. escandinavas no lo son si se entienden como tales asentamientos urbanos de nueva planta autosuficientes. Su proximidad a los centros de las capitales (10 - 15 kilómetros) y el sistema de transporte rápido (menos de 45 minutos al centro), así como la insuficiencia de equipa-



*El gran Estocolmo (dieciocho ayuntamientos) con sus dos ciudades satélites*

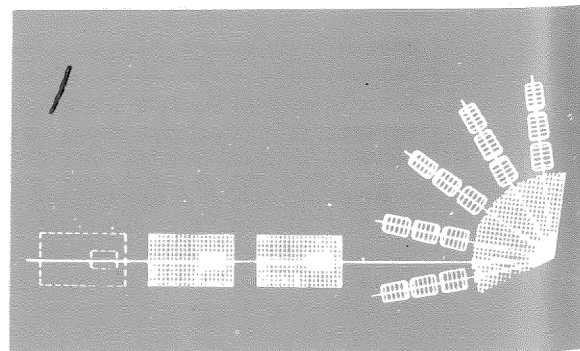
miento, servicios administrativos e incluso empleo, refleja claramente que ésta no era una meta de los planificadores.

La estructura de las N.C. consiste en núcleos urbanos de 30 ó 40.000 habitantes con forma radioconcéntrica, cuyo centro es la estación del transporte público, con radio aproximado de 1 kilómetro, situándose la vivienda colectiva en el interior y la unifamiliar en la periferia. Estas unidades se agrupan a su vez en unidades superiores de unos 250.000 habitantes con centro regional ubicado en la N.C. central (por ejemplo Vallingloy). En el Plan de expansión de Estocolmo de 1952 las N.C. no sobrepasaban los 20.000 habitantes, e igual ocurría con el Plan de Copenhague de 1947; pero con los Planes Regionales de 1958 el primero y 1966 el segundo en Estocolmo, y el Esquema Director de 1961 en Copenhague, se ha ido aumentando la población paulatinamente.

Cada N.C. está formada por varias unidades vecinales de 5.000 habitantes con pequeña dotación comercial de primera necesidad, una escuela y una guardería en cada centro (1 ó 2 hectáreas). La zonificación es bastante estricta. Las industrias están separadas de la zona residencial por la carretera principal, la vía del ferrocarril o por una gran superficie de vegetación. Las viviendas, excepto en Tápiola que son un modelo

de arquitectura finlandesa por su riqueza y variedad, son bastante uniformes (prefabricadas en Albertslund). Estos dos aspectos: zonificación estricta y poca variedad en la arquitectura de las viviendas, crean sensación de monotonía.

Las densidades más altas corresponden a las N.C. o mejor nuevos barrios de Estocolmo que pueden llegar hasta 100 habitantes/hectárea. En Tápiola es de 65 habitantes/hectárea y en Albertslund de 45 habitantes/hectárea. (Tápiola en Helsinki y Albertslund en Copenhague son por el momento casi las únicas experiencias en N.C. realizadas y de las que por tanto se tienen datos concretos). En el primer caso hay un 85 por 100



*Transformación del «Plan de los dedos» de Copenhague*



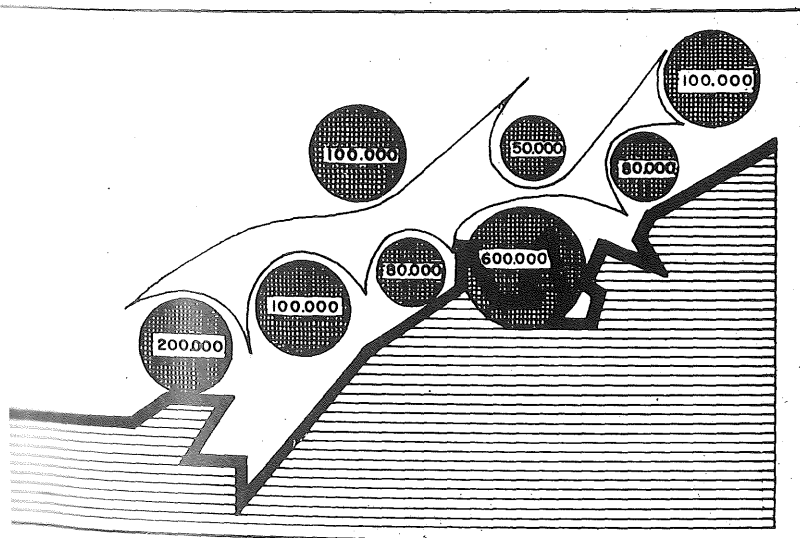
de vivienda colectiva, 80 por 100 en el segundo y sólo 21 por 100 en el tercero. Podría parecer algo contradictorio la baja densidad de Tápiola para el alto porcentaje de viviendas colectivas, si no se tiene en cuenta la poca utilización del suelo o la abundancia de espacios libres.

Para la localización de la N.C. se ha tenido en cuenta fundamentalmente la belleza del entorno natural, dentro naturalmente de los ejes de crecimiento y sobre terrenos libres, ya que la proximidad a la capital hace innecesario apoyarse sobre comunidades existentes, evitándose de esta forma los problemas de renovación urbana.

El sistema administrativo y financiero utilizado varía con los países. En Estocolmo las autoridades municipales desde hace años van adquiriendo los terrenos circundantes al casco de la ciudad como único sistema de luchar contra la especulación del suelo. Ellas mismas buscan el equipo redactor del plan y financian la operación. En Copenhague son las autoridades de las comunas donde se asientan las N.C. las que desarrollan los proyectos de acuerdo con el Plan Regional y posteriormente pasan a aprobación de la Administración Central. En Helsinki una sociedad privada, «La Fundación para la Vivienda», es la propietaria del terreno, la que elabora el Plan y la que lo financia.

La ejecución de los proyectos es realizada por sociedades estatales o privadas por encargo de los organismos antes mencionados (en el caso de Helsinki construye la propia fundación). Por el momento, debido al escaso número de actividades económicas, el equipamiento se carga en

«Plan de las  
siete  
ciudades»  
para  
desconcentración  
de Helsinki  
(Finlandia)



gran parte a los alquileres de viviendas. Estos alquileres están en función de los ingresos de los inquilinos.

La política de N.C. en Escandinavia, por tanto, tiene como objetivo descongestionar las capitales pero manteniendo su centralidad (como lo prueba la remodelación del centro de Estocolmo) por considerarse, después de grandes debates, que éste era el sistema más económico en ciudades con crecimiento demográfico tan pequeño. De lo que se deduce que en ciudades con rápido crecimiento, el sistema de ciudades saté-

lites próximas a la ciudad central puede ser opuesto a los fines de descongestión que se persiguen.

## 2. Polonia

En Polonia existe política urbanística desde principios de siglo en que se trata de dirigir el desarrollo, ya en marcha, de las zonas industriales del país: Varsovia, Alta Silesia, Cracovia y Gdansk. Todavía antes de la II Guerra Mundial se emprenden los Planes del Gran Varsovia y del Gran Cracovia, pero es a partir de la terminación de la guerra cuando se emprenden medidas más amplias en el terreno urbanístico. Primero, a nivel de planeamiento local, se plantea la reconstrucción de Varsovia, Wroclav y Gdansk, más tarde se reforma la estructura administrativa responsable del urbanismo y la arquitectura (Plan sexenal 1950-55), y se elaboran planes regionales (como el de la Alta Silesia 1953); y por fin en 1966 se crea un organismo de la Administración Central encargado de ir marcando el planeamiento nacional a largo plazo. En estas etapas se va produciendo una integración cada vez mayor entre la planificación física y económica, considerándose la última de ellas como una medida imprescindible para controlar la viabilidad de los planes.

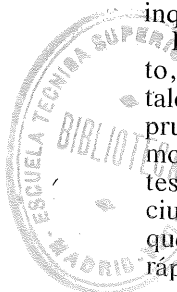
Los dos objetivos más importantes de la política urbanística polaca son: frenar el crecimiento de las grandes ciudades y desarrollar las de tamaño medio, y utilizar y explotar al máximo los terrenos con bajo rendimiento agrícola. Ambos objetivos tienen como fin último la descentralización y reparto del desarrollo y la riqueza para conseguir condiciones de vida análogas en todo el territorio, de acuerdo con el régimen socialista de este país.

Las ciudades importantes de Polonia, por tanto, no han seguido el ritmo de crecimiento de sus homólogas en otros países europeos. No existen problemas de congestión; las N.C. son instrumentos de la política de reparto regional antes mencionada.

Existen tres tipos de N.C.: las que tienen como objetivo descongestionar y dirigir el desarrollo de una región industrial; las que constituyen nuevos polos para revitalizar regiones económicamente poco desarrolladas; y las que acompañan a nuevos complejos industriales.

El ejemplo más claro del primer tipo son las nuevas ciudades de la región minera de la Alta Silesia. Entre ellas la de mayor tamaño es Nowe Tichy. Hoy día cuenta con unos 80.000 habitantes, pero se espera que alcance los 120.000. Fue creada como ciudad residencial y de servicio de la cuenca minera, es decir, el número de empleos es inferior a la población activa, pero incluso un gran porcentaje de empleos está ocupado por no residentes, con lo que en la actualidad resultan totalmente insuficientes.

La estructura de la ciudad es un rectángulo casi perfecto atravesado por dos ejes que la dividen en cuatro barrios, cada uno con un pequeño centro. Estos barrios son de viviendas colec-



tivas de poca altura, y hay un quinto barrio de viviendas unifamiliares. Naturalmente el centro de la ciudad está en el cruce de los dos ejes.

El crecimiento de Nowe Tichy, así como el de otras N.C., está bastante frenado, debido a la última tendencia de los urbanistas polacos de desarrollar más bien núcleos existentes con menores gastos de financiación inicial.

Stalowa Wola corresponde al tipo segundo. En esta ciudad, puesto que se trata de atraer la población de las comunas rurales cercanas, ocurre lo contrario que en el tipo anterior, es decir, hay doble número de empleos que de población activa. Al principio se previó una población de 30.000 habitantes. Hoy tiene más de 60.000 debido a la implantación de una central eléctrica y el descubrimiento de mineral de azufre en sus proximidades. El esquema de la ciudad consiste en varios barrios con sus centros correspondientes unidos por la línea de ferrocarril y una carretera principal que corren en paralelo con el río Lau. Esta ciudad ha sido criticada por su excesivo equipamiento, pero hay que tener en cuenta que estaba en la intención de sus planificadores el que fuera centro de servicios de la región, lo cual es posible que sea así en un futuro próximo.

Nowa Huta, que corresponde al tercer tipo, fue pensada con un esquema bastante similar al de las N.C. inglesas, o sea con empleos y servicios que la hicieran autosuficiente, pero su proximidad a Cracovia (10 km.) una de las primeras ciudades de Polonia, la ha convertido casi en un barrio de esta ciudad. Su planta tiene forma de semicírculo y estructura radioconcéntrica, cuyo centro está en la orilla del río Vístula. Tiene 100.000 habitantes; su crecimiento ha sido muy rápido, debido a la utilización de viviendas prefabricadas.

### 3. Israel

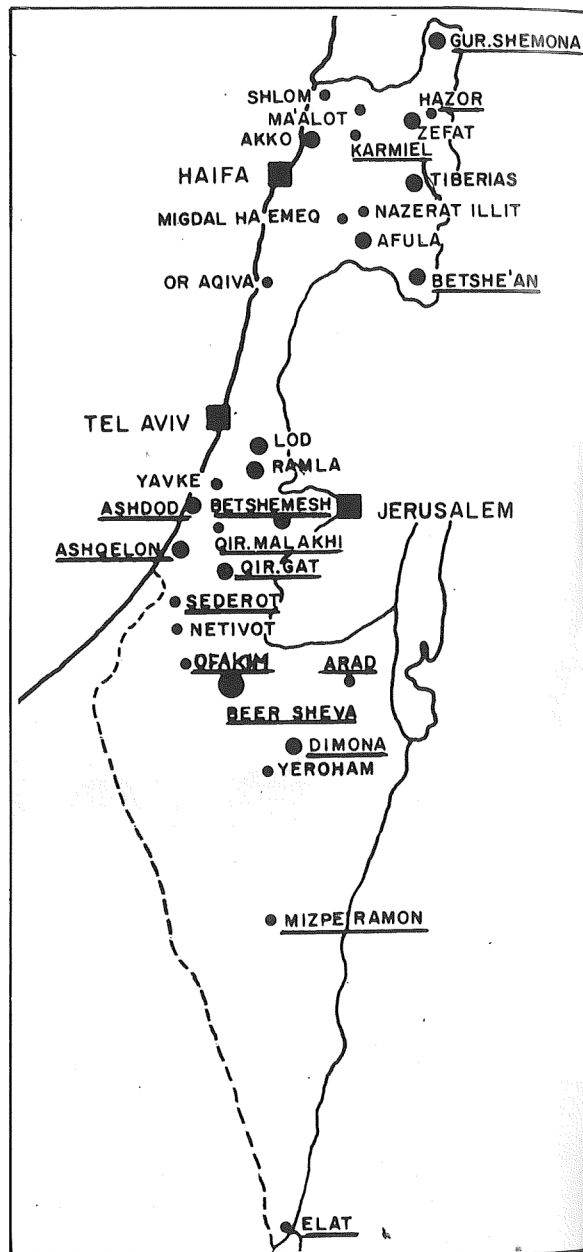
La política de N.C. en Israel es un tercer caso interesante por ser bastante distinto, tanto en su motivación como significado, a los anteriormente vistos. En primer lugar hay que tener en cuenta que Israel es un país nuevo con fronteras inestables; por tanto es necesaria la ocupación del territorio nacional eligiendo los puntos que estratégicamente permitan su control y al mismo tiempo favorezcan un desarrollo equilibrado.

Las N.C. surgen como consecuencia de esta operación de colonización que coincide con la creación del Estado de Israel en 1948. Hasta esta fecha y desde las primeras inmigraciones judías a finales del siglo pasado, los asentamientos se localizaban espontáneamente en la costa entre las ciudades de Haifa y Tel Aviv, zonas que además de ser de llegada tenían buenos recursos agrícolas. Posteriormente llegan inmigrantes de procedencia urbana que eligen las grandes ciudades de Tel-Aviv, Haifa y Jerusalén (82 por 100 de la población total en 1948), contradiciendo la postura tradicional de la ideología oficial sionista de vuelta al trabajo agrícola y reparto, por tanto, de la población en el interior del país.

El nuevo Estado es continuador de la idea de distribuir la población, pero también del desarro-

llo industrial (siendo consciente de que esto suponía reducción de población dedicada al sector primario), y así lo propone en el Plan de 1951.

A pesar de las fuertes críticas que recibieron por parte de los sionistas ortodoxos que deseaban una población rural de un 25 por 100 por lo menos, se llevó a cabo el Plan, que consistía fundamentalmente en aumentar la población de las medianas y pequeñas ciudades a costa de las grandes y sus suburbios (se produce en las primeras un aumento de 15,7 por 100 a un 42,3 por 100). La población rural, trabajando en terrenos



Mapa urbano de Israel. Las nuevas ciudades aparecen con su nombre subrayado

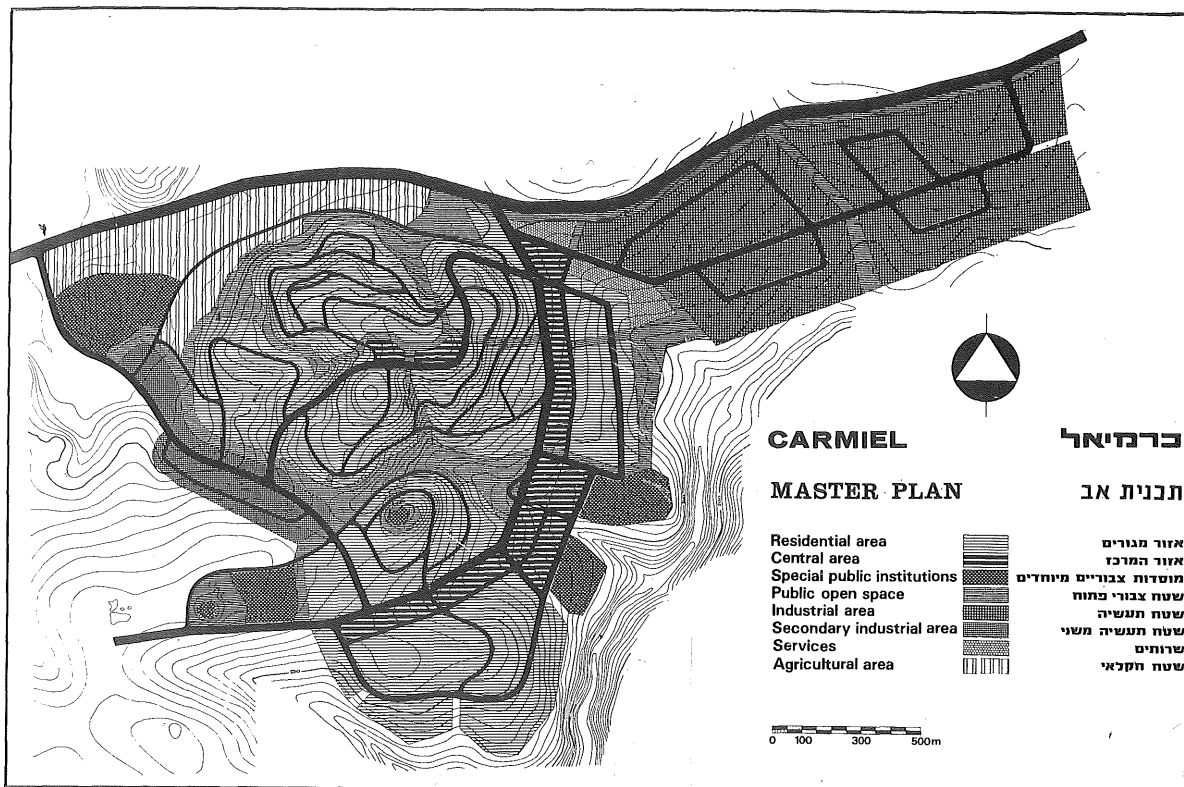
improductivos y sin agua, se absorbía en centros industriales regionales (de hecho, esta población estaba reduciéndose, antes de tomar ninguna medida, de un 22,6 por 100 a un 15,4 por 100).

Este Plan estaba basado en una red de ciudades jerárquicamente organizadas en los siguientes niveles: villa, kibbutz o moshav de 500 ha-



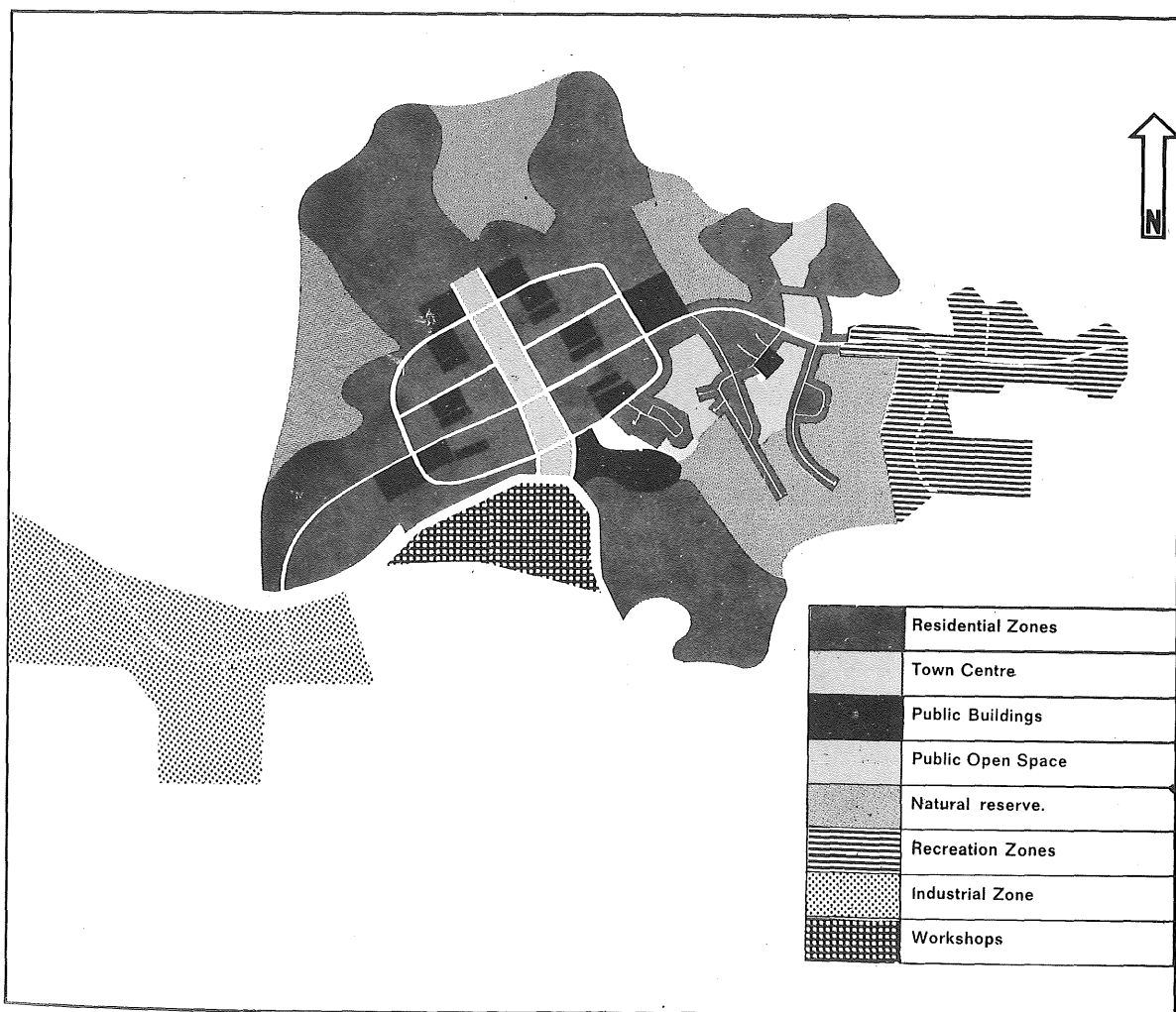


Escandinavia,  
Polonia  
e Israel



*Plan general de Carmiel*

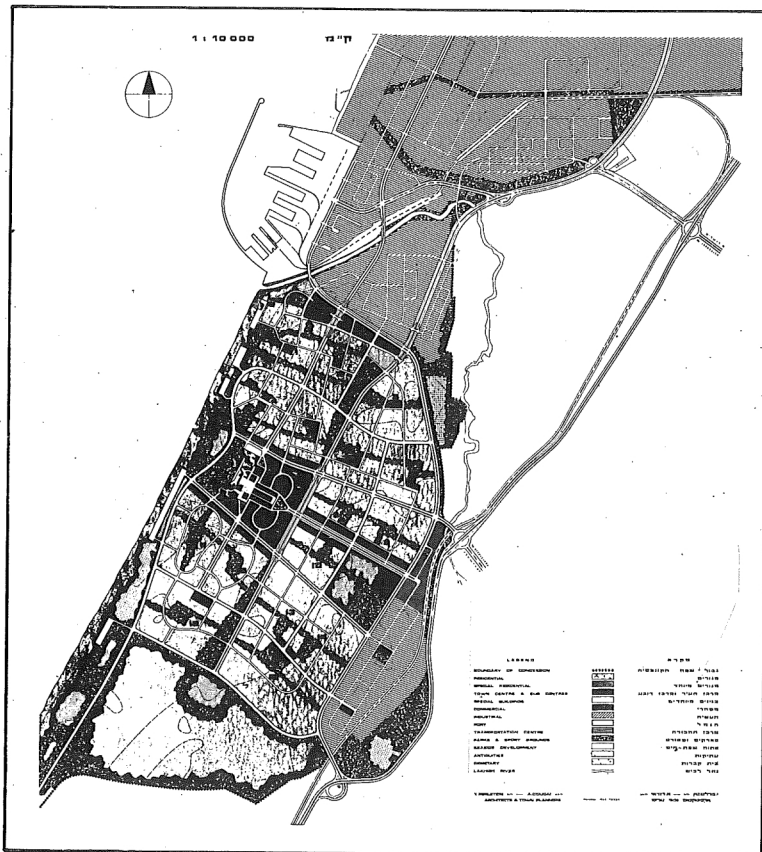
*Plan general de Arad*





## Escandinavia, Polonia e Israel

bitantes. Centro rural de 2.000 habitantes, sirve de centro económico, social y cultural a 3 ó 5 villas o moshav (los kibbutz tienen otro tipo de organización: son autónomos con relación a su entorno y están en contacto con todos los demás kibbutz). Centro urbano-rural de 6.000 a 12.000 habitantes, sirve a 30 villas situadas dentro de un círculo de diámetro 11-20 kilómetros, tiene funciones administrativas, y dispone de escuelas secundarias y superiores, así como industria. Ciudad media de 40 a 60.000 habitantes. Estas ciudades son centros de integración regional, contienen instituciones económicas, sociales y culturales de mayor orden; a ellas se destinan las industrias nacionales que no tienen especial vinculación a un lugar. Gran ciudad de 100.000 o más habitantes.



Plan  
general  
de  
Ashdod

El Plan sigue vigente, aunque se ha ido aumentando el tamaño de todos los niveles al comprobar su insuficiencia si se quiere un relativo nivel de equipamiento y animación urbana que pueda competir, sobre todo en las ciudades medias, con las grandes ciudades.

Para formar el sistema de ciudades se utilizan los núcleos rurales y urbanos existentes y se crean nuevos los necesarios para complementar los anteriores. El nombre de N.C. sólo lo reciben las ciudades de nueva planta y dentro de 3.º y 4.º nivel, es decir sirven como centros urbanos rurales o como ciudades medias. Esta libertad de elección del lugar es posible en Israel donde el Estado es propietario del 92 por 100 del territorio nacional, bajo control del organismo «Autoridad de la Tierra».

La mayor parte de las primeras N.C. realizadas se proyectaron con el esquema de ciudad-

jardín bajo la influencia de las ciudades inglesas: consistían, pues, en varias unidades residenciales con su pequeño centro comercial, separadas del resto por cinturones verdes, y un centro de ciudad sin vivienda también separado por un cinturón verde. Pero se demostró en poco tiempo que el traslado de las teorías inglesas a un país como Israel con problemas de agua y casi despoblado, no producía más que ciudades inviables, arenas donde se habían proyectado zonas verdes y carencia absoluta de vida urbana. Únicamente eran asimilables las viviendas de una o dos plantas, debido a los escasos medios y conocimientos técnicos de que se disponía en aquel momento. Hacia la mitad de los años 50 se intentó corregir estas deficiencias densificando los nuevos núcleos urbanos; se aumentaron alturas en las viviendas existentes y se edificó en las zonas libres, consiguiendo únicamente malos resultados funcionales y estéticos.

Por fin, últimamente se ha evolucionado positivamente, pues se tienen en cuenta los condicionantes naturales en el proyecto, y en cuanto a la estructura se ha abandonado la idea de unidades vecinales con centros pequeños para llegar al centro único lineal que sirva a toda la ciudad creando un eje cívico.

Beer-Sheva es un ejemplo de N.C. con categoría de ciudad media. Ha sido construida sobre un antiguo núcleo punto de intercambio en el cruce de las caravanas que iban desde Canaán a Egipto y del Mediterráneo al mar Rojo. También su localización es estratégica desde un punto de vista militar. Durante el Mandato Inglés llegó a tener 5.000 habitantes (1944), pero estaba abandonada cuando fue designada como N.C.; hoy cuenta con unos 70.000 habitantes y se calcula que puede llegar a 250.000 habitantes en el año 2000. Su función es la de centro administrativo, industrial y de servicio de la zona del Negev con explotaciones mineras importantes y algunos asentamientos agrícolas. La atraviesan varias carreteras importantes y ferrocarril a Tel-Aviv y otros puntos del país.

El primer Plan de Beer-Sheva es de 1950 por lo que su esquema consiste en: seis unidades vecinales que no sobrepasan de 16.000 hectáreas y un elevado porcentaje de zonas verdes. La ciudad antigua, planeada durante la primera Guerra Mundial fue destinada a uso residencial pero se convirtió en el centro de la ciudad. Actualmente se intenta que el centro vuelva a ser el eje N.-S. planeado mediante la densificación de un barrio extremo del norte y el nuevo emplazamiento de la estación de autobuses.

Dentro de las N.C. del tercer nivel está Beth-Shan, situada en el punto de encuentro de dos fértiles valles y sobre el viejo camino de Babilonia a Egipto. Sirve de centro regional de los asentamientos agrícolas de la zona, pero además es el centro de las plantaciones de algodón vecinas. Su localización concreta responde a la existencia de la antigua ciudad de Beth-Shan que ha sido aprovechada como centro de la ciudad. En el semicírculo sur al casco antiguo se han construido tres nuevos barrios, dejando de esta forma el centro en contacto con el espacio libre.